

Kałuński, et al. - Wyd. 2 zaktualizowane i rozszerz. - Warszawa : Wolters Kluwer Polska, 2009. - p. 378.

7. Kodeks cywilny : Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. // Dziennik Ustaw. - 1964. - № 16. - poz. 93 z późn. zm.

8. Radwański Z., Olejniczak A., Zobowiązania – część ogólna / Z. Radwański, A. Olejniczak. Wyd. 8. rozsz. i zaktualizowane. - Warszawa : Wydawnictwo C. H. Beck, 2008. - p. 396.

9. Ustawa z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej // Dziennik Ustaw.- 2008. – 63. - poz. 394 z późn. zm.

10. Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych. - Dziennik Ustaw. - 2014.- poz. 768)

11. Załącznik do obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2015 r. w sprawie ogłoszenia listy agentów celnych // Dziennik Urzędowy Ministra Finansów. – 2015. - 5 lutego. - poz. 8)

12. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity // Dziennik Ustaw. – 2012. - 270 z późn. zm.

Статья поступила в редакцию 20.05.2015 р.

**M. Dela**

#### **REPRESENTATION IN CUSTOMS MATTERS IN POLAND**

*There are very few factors, which as positively affect relations between countries as bilateral trade. Mutual benefits arising out of export and import of goods, mitigate disputes and encourage nations to strengthen cooperation at the same time averting from political and military conflicts. International trade is, however, subject to many customs regulations, which if not acquainted with, may effectively hinder mutual cooperation. In such situation, of assistance are specialized entities, i.e. customs agencies which relieve importers and exporters from carrying out activities before customs authorities. The author in detail discusses the provisions of Community and Polish customs legislation concerning representation in customs matters. Moreover, the author analyzes different types of representation, mode of granting power of attorney, as well as effects of granting power of attorney at public and private law level. In addition, the author describes the profession of customs agent, agent's qualification, powers, duties and responsibilities. The risk borne by the principal in the event of errors made by the representative is also described.*

**Keywords:** customs representation, customs agent, customs agency

УДК 342.721(477)(045)

**М. О. Любченко**

#### **КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ГРОМАДЯНИНА УКРАЇНИ НА В'ЇЗД В УКРАЇНУ**

*У статті проведено дослідження проблеми конституційно-правового регулювання права на в'їзд в Україну та обґрунтовуються пропозиції щодо його вдосконалення.*

**Ключові слова:** право громадянина України на в'їзд в країну, свобода пересування, конституційно-правове регулювання, громадянин України, національне законодавство, міжнародні акти.

*Постановка проблеми.* Право особи на в'їзд в країну, громадянином якої вона є, належить до основоположних і невід'ємних прав людини. Воно є важливим елементом свободи, самовизначення особи, умовою професійного і духовного розвитку людини, її

достойного життя. Тому його належне закріплення в актах національного законодавства України, насамперед в джерелах конституційного права, було важливим завданням нашої держави після проголошення нею незалежності, яке було значною мірою вирішено шляхом прийняття відповідних законодавчих актів.

Водночас національне законодавство з питань свободи пересування формувалося значною мірою стихійно, в умовах відсутності науково-обґрунтованої концепції міграційної політики і є недосконалим. Це стосується і конституційно-правового регулювання права громадянина України на в'їзд в Україну. Його вдосконалення потребує належного наукового забезпечення. Видається важливим проаналізувати історію закріплення зазначеного права в національному законодавстві та міжнародному праві, відповідність норм законодавчих актів України з цього питання положенням міжнародно-правових актів з прав людини, розглянути документи, що підтверджують право громадянина України на в'їзд в Україну, а також дослідити питання щодо можливості обмеження цього права.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Актуалізує необхідність наукової проробки конституційно-правового регулювання права громадянина України на в'їзд в Україну відносно незначна кількість наукових робіт, присвячених цій проблемі. У вітчизняній конституційно-правовій літературі їй приділялася увага у дослідженнях Ю. М. Тодики, С. Б. Чеховича, О. Ф. Динька. Однак у наукових дослідженнях вказаних та деяких інших науковців досліджувалися лише окремі аспекти цієї проблеми. Крім того, їх було здійснено до внесення численних змін до Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», що зумовлює необхідність перегляду оприлюднених наукових позицій на оновленій національній законодавчій основі.

Основною метою цієї статті є здійснення аналізу конституційно-правового регулювання права громадянина України на в'їзд в Україну та обґрунтування пропозицій щодо його вдосконалення.

*Виклад основного матеріалу.* Хоча законодавче забезпечення цього права – предмет внутрішньої юрисдикції держав, вони, як слушно відзначалося в науковій літературі, мають узгоджувати національне законодавство із загально визнаними принципами і нормами міжнародного права [1, с. 3].

Першим міжнародним актом, що проголосив право кожної людини на повернення в свою країну, стала Загальна декларація прав від 10 грудня 1948 року.

Варто зазначити, що проект статті 13 цієї Декларації не передбачав права кожної людини повертатися в свою країну. Зокрема, на розгляд Третього комітету Генеральної Асамблеї ООН (вересень-грудень 1948 року) був запропонований такий текст, підготовлений Редакційним комітетом:

«1. Кожна людина має право свободи пересування і обрання собі місця проживання в межах кордонів кожної держави.

2. Кожна людина має право залишати будь-яку країну, включаючи свою власну».

Однак у результаті обговорення наведеного тексту було вирішено доповнити пункт 2 словами «і повертатися в свою країну».

Текст, вироблений Третім комітетом, був прийнятий Генеральною Асамблеєю і став статтею 13 Загальної декларації прав людини [2, с. 6-13].

Надалі це право з деякими редакційними відмінностями знайшло своє закріплення в універсальних та регіональних міжнародно-правових актах з прав людини.

Так, відповідно до частини четвертої статті 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року ніхто не може бути свавільно позбавлений права на в'їзд у свою власну країну.

У частині другій статті 3 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року передбачено, що нікого не може бути позбавлено права в'їзду на територію держави, громадянином якої він є.

Не важко помітити, що між наведеними положеннями мають місце певні відмінності. У Пакті йдеться про в'їзд у власну країну, тоді як у Протоколі передбачено право в'їзду особи в країну її громадянства.

Це питання має не лише теоретичне, а й практичне значення. Воно обговорювалося в Комісії з прав людини під час підготовки редакції статті 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Перші проекти зазначеної статті стосувалися лише права особи на в'їзд у країну, громадянином якої вона є. Така редакція була незадовільною для країн, що надавали право на в'їзд особам, які не були їх громадянами, але мали постійне місце проживання в цих країнах. Компромісу було досягнуто на основі пункту 2 статті 13 Загальної декларації прав людини шляхом заміни словосполучення «країна, громадянином якої вона є» на «у свою власну країну» [3, с. 4].

Варто зауважити, що, на відміну від Загальної декларації з прав людини, у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права та Протоколі № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод йдеться не про повернення в країну, а про в'їзд у неї. Так редакція є більш слушною, оскільки враховує становище осіб, які народилися за кордоном і ніколи не були в країні свого громадянства.

Стосовно різного рішення у міжнародно-правових актах одних і тих самих проблем в сфері свободи пересування, професор В. Буткевич слушно відзначив, що це дає можливість державам керуватися положеннями менш збитковими для себе, а не для людини [4, с. 14].

Право на повернення в свою країну згадується і в інших міжнародно-правових актах. Так, відповідно до статті 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 року держави-учасниці зобов'язані заборонити і ліквідувати расову дискримінацію в усіх її формах і забезпечити рівноправність кожної людини перед законом, без розрізнення раси, кольору шкіри, національного або етнічного походження щодо здійснення права залишати будь-яку країну, включаючи власну, і повертатися в свою країну.

Згідно із статтею 10 Конвенції про права дитини від 20 листопада 1989 року держави-учасниці поважають право дитини та її батьків залишати будь-яку країну, включаючи власну, і повертатися в свою країну.

Оскільки Україна приєдналася до згаданих міжнародно-правових документів, вони стали частиною її національного законодавства.

Водночас право громадянина України на в'їзд в Україну було належним чином законодавче врегульовано лише після проголошення нею незалежності. У законодавстві СРСР зазначене право певним чином обмежувалося. Деякі науковці навіть вважають, що хоча формально в СРСР і проголошувалося право на в'їзд чи виїзд, але, насправді, реалізувати його майже ніхто з громадян не міг [5, с. 209].

Зокрема, згідно з пунктом 2 Положення про в'їзд в Союз Радянських Соціалістичних Республік і про виїзд із Союзу Радянських Соціалістичних Республік, затвердженого постановою Ради Міністрів Союзу РСР від 19 червня 1959 року № 660 громадянам СРСР, які не мали радянських закордонних паспортів чи посвідчень на виїзд за кордон, в'їзд в Радянський Союз дозволявся лише за наявності в'їзних віз.

За частиною 2 пункту 1 Положення про в'їзд в Союз Радянських Соціалістичних Республік і про виїзд із Союзу Радянських Соціалістичних Республік, затвердженого постановою Ради Міністрів Союзу РСР від 22 вересня 1970 року № 801, громадянам СРСР, які постійно проживали за кордоном і мали дійсні радянські загальногромадянські паспорта, в'їзд в Союз РСР дозволявся за наявності в паспортах відмітки про зняття з обліку у зв'язку із виїздом в Радянський Союз, зробленої радянськими посольствами, місіями та консульствами.

Хоча Радянський Союз у 1973 році ратифікував Міжнародний пакт про громадянські

права, Постановою Ради Міністрів Союзу РСР від 28 серпня 1986 року № 1064 до вказаного Положення було внесено зміну, згідно з якою допускалося обмеження права громадянина СРСР на в'їзд в СРСР. За цією зміною в'їзд в СРСР радянського громадянина, який постійно проживає за кордоном, може бути тимчасом не дозволений лише у виняткових випадках, коли це необхідно для забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення, захисту прав і законних інтересів радянських громадян та інших осіб.

У статті 1 Закону СРСР «Про порядок виїзду із Союзу Радянських Соціалістичних Республік і в'їзду в Союз Радянських Соціалістичних Республік» від 20 травня 1989 року було закріплено право громадян СРСР в'їжджати в Союз РСР і передбачено, що громадянина СРСР не може бути безпідставно позбавлено права на в'їзд в Союз РСР.

Таким чином, зазначений Закон допускав можливість обмеження за певних обставин цього права. Проте набрання цим Законом чинності передбачалося лише з 1 січня 1993 року.

У Конституції Української РСР від 20 квітня 1978 року право українських громадян на в'їзд в Україну не передбачалося. Не було закріплено це право в ній і після проголошення незалежності України протягом всього періоду чинності даної Конституції, хоча зміни до неї неодноразово вносилися зміни, у тому числі й до глави 6 «Основні права, свободи і обов'язки громадян України».

Спроби належно врегулювати право громадянина України на в'їзд в Україну здійснювалися відразу після проголошення нею незалежності. Зокрема, Комісією Верховної Ради України у закордонних справах був підготовлений і внесений на розгляд парламенту проект Постанови Верховної Ради України про виїзд громадян України за кордон та їх в'їзд в Україну. Президія Верховної Ради України прийняла Постанову «Про проект Постанови Верховної Ради України про виїзд громадян України за кордон та їх в'їзд в Україну» від 11 грудня 1992 року № 2830-XII, в якій йшлося про внесення зазначеного проекту на розгляд Верховної Ради України. Однак його так і не було прийнято.

Вперше на законодавчому рівні право на в'їзд громадянина України в Україну було закріплено у Законі України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 року. Відповідно до частини першої статті 1 цього Закону громадянин України має право в'їхати в Україну. Із наведеного положення вбачається, що законодавець слушно вжив термін «в'їзд», а не «повернення», поширивши тим самим це право й на громадян України, які народилися за кордоном і ніколи раніше не були в Україні.

На конституційному рівні зазначене право було закріплено 28 червня 1996 року. Відповідно до частини другої статті 33 Конституції України громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну. Отже, в конституційному положенні, на відміну від Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», вжито термін «повернення», що, на наш погляд, є не досить вдалим рішенням, оскільки ставить під сумнів поширення цього конституційного права на осіб, які народилися за кордоном і ніколи раніше не були в Україні.

Варто відзначити, що у спеціальному документі «Дослідження щодо дискримінації, що стосується права кожної людини залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися в свою країну», підготовленому Підкомісією з попередження дискримінації та захисту меншин Комісії з прав людини ООН, зазначається, що право на в'їзд у свою країну передбачає не лише повернення в свою країну, а й в'їзд у неї вперше [6, с. 70].

У зв'язку з викладеним важко погодитися з думкою деяких науковців про те, що термін «повернення» стосовно зазначеного права є більш містким та змістовнішим у порівнянні зі звуженим «в'їзд» [7, с. 9-10].

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» право на в'їзд в Україну належить громадянам України. Отже, особа може скористатися цим правом, підтвердивши наявність у неї українського громадянства.

Деякі науковці звертали увагу на те, що більшість країн дозволяють в'їзд своїм громадянам, навіть якщо вони не в змозі пред'явити свої паспорти, однак якщо вони зможуть представити докази того, що вони є громадянами даної країни [8, с. 9].

У цьому контексті варто зауважити, що у Проекті принципів свободи і неприпустимості дискримінації стосовно права кожної людини залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися в свою країну, схваленому Підкомісією з попередження дискримінації та захисту меншин Комісії з прав людини ООН ще у 1962 році (резолуція 2 (XV)), пропонувалося закріпити положення, згідно з яким нікому не може бути відмовлено у праві повернення в його власну країну на тій підставі, що він не має паспорта чи іншого проїзного документа [9, с. 7].

Наприклад, у статті 11 Конституції Мексиканських Сполучених Штатів від 5 лютого 1917 року (з наступними змінами) передбачено, що кожен має право на в'їзд в Республіку та виїзд з неї, право на пересування по її території та зміну свого місця проживання без перепустки, паспорта, посвідчення особи чи іншого подібного документа.

Інакше вирішується це питання в Україні. Відповідно до статті 3 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» перетинання громадянами України державного кордону України здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України після пред'явлення одного з документів, зазначених у статті 2 цього Закону.

Згідно з частиною першою статті 2 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» документами, що дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну та посвідчують особу громадянина України під час перебування за її межами, є: паспорт громадянина України для виїзду за кордон; проїзний документ дитини; дипломатичний паспорт; службовий паспорт; посвідчення особи моряка.

На наш погляд, редакція наведеного положення є недосконалою. Насамперед варто відзначити, що право на в'їзд в Україну надано громадянину України положенням частини другої статті 33 Конституції України. Тому положення частини першої статті 2 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», згідно з яким зазначене право надає громадянину України певний документ, суперечить вимогам Основного Закону України.

Документ має лише підтвердити наявність у особи громадянства України. Перелік таких документів, крім зазначеного, передбачають й інші закони України. Так, відповідно до статті 5 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року документами, що підтверджують громадянство України, крім зазначених вище, є також: паспорт громадянина України; тимчасове посвідчення громадянина України; посвідчення члена екіпажу; посвідчення особи на повернення в Україну.

Такий саме перелік документів, що підтверджують громадянство України, міститься і в Законі України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 року (ст.ст. 21-27). Слід відзначити, що відповідно до частини першої статті 26 цього Закону посвідчення члена екіпажу є документом, що посвідчує особу, підтверджує громадянство України, а згідно з частиною другою – надає особі, якій його оформлено, право на в'їзд в Україну.

На нашу думку, перелік документів, що міститься у частині першій статті 2 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» доцільно доповнити посвідченням члена екіпажу та посвідченням особи на повернення в Україну. Посвідчення особи на повернення в Україну згадується у частині третій статті 2 цього

Закону, але в ній мова йде про порядок видачі цього документа, що, як гадаємо, має регулюватися Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» та Положенням про таке посвідчення, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

Варто зауважити, що відповідно до частини четвертої статті 2 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» у передбачених міжнародними договорами України випадках замість документів, зазначених у частині першій цієї статті, для виїзду за кордон можуть використовуватися інші документи. Однак у цій частині йдеться лише про використання документів для виїзду за кордон, а слід було згадати і про в'їзд в Україну.

Важливим для реалізації права на в'їзд в Україну є питання щодо можливості його обмеження. У Конституції України про обмеження конституційних прав йдеться в окремих статтях, присвячених цим правам, а також у спеціально присвяченій цьому питанню статті 64.

Стосовно обмеження прав в окремих статтях, то тут спостерігаються різні підходи. Щодо деяких прав Основним Законом України передбачено випадки, за наявності яких вони можуть бути обмежені, або мету такого обмеження. Це стосується права на недоторканність житла (ст. 30), права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31), права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34), права на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35), права збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39) тощо.

Щодо деяких інших прав, Конституцією України зазначається лише, яким правовим актом можуть вони обмежуватися. Так, стосовно прав і свобод іноземців та осіб без громадянства порівняно з громадянами України можуть встановлюватися винятки Конституцією України, законами чи міжнародними договорами України (ст. 26). Право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29) може бути обмежене лише за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом. Відповідно до статті 32 ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України, тощо.

Стосовно права на свободу пересування ситуація дещо інша. Згідно з частиною першою статті 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

Водночас, частина друга статті 33 не передбачає можливості обмеження права громадянина України на повернення в неї. Це, на наш погляд, не означає, що зазначене конституційне право взагалі не може бути обмежене. Його обмеження, як гадаємо, можуть бути встановлені на основі частини другої статті 64 Основного Закону України, відповідно до якої в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Зазначена частина статті 64 називає права і свободи, які не можуть бути обмежені. Однак серед них право громадянина на повернення в Україну не згадується.

У зв'язку з цим важко погодитися з тезою деяких науковців про те, що відповідно до статті 64 Конституції України навіть в умовах воєнного чи надзвичайного стану право громадянина України на повернення в Україну не може бути обмежене [10, с. 5]. Більш слушною є позиція авторів, які вважають, що це право може бути обмежене у разі запровадження зазначених станів [1, с. 28].

Принагідно варто відзначити, що науковці, які досліджували питання щодо відповідності розділу II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і

громадянина» міжнародним зобов'язанням України у сфері прав людини, не згадали право громадянина України на повернення в Україну ні серед прав і свобод, які не можна обмежувати відповідно до частини другої статті 64 Основного Закону, ні серед тих, що можуть бути обмежені в умовах воєнного або надзвичайного стану [11, с. 191-193].

У міжнародно-правових актах питання щодо обмеження зазначеного права вирішено неоднаково. Так, частина друга статті 3 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод не передбачає можливість обмеження права в'їзду на територію держави, громадянином якої людина є. Водночас згідно з частиною першою статті 15 цієї Конвенції під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка договірنا сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом. У даному випадку мова йде про обмеження загального характеру, що стосуються всіх прав і свобод, проголошених цією Конвенцією.

Відповідно до частини четвертої статті 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права ніхто не може бути свавільно позбавлений права на в'їзд у свою власну країну. Отже, Пакт допускає за певних обставин обмеження цього права. Відповідно до його статті 4 під час надзвичайного становища в державі, при якому життя нації перебуває під загрозою і про наявність якого офіційно оголошується, держави-учасниці цього Пакту можуть вживати заходів на відступ від своїх зобов'язань за цим Пактом тільки в такій мірі, в якій це диктується гостротою становища, при умові, що такі заходи не є несумісними з їх іншими зобов'язаннями за міжнародним правом і не тягнуть за собою дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження. Наведені обмеження є вичерпними, а жодна держава відповідно до пункту 1 статті 5 Пакту не має права займатися будь-якою діяльністю або чинити будь-які дії, спрямовані на знищення будь-яких прав чи свобод, визнаних у цьому Пакті, або на обмеження їх у більшій мірі, ніж передбачається в цьому Пакті. Викладене повною мірою стосується і права на в'їзд у свою власну країну.

Інакше вирішується це питання у Законі України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України». Відповідно до частини четвертої статті 2 цього Закону громадянин України ні за яких підстав не може бути обмежений у праві на в'їзд в Україну. На нашу думку, така редакція наведеного положення Закону не узгоджується з частиною другою статті 64 Конституції України, за якою, як зазначалося, право громадянина України на в'їзд в Україну може обмежуватися в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Відповідно до Конституції України Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року та Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року передбачають можливість обмеження права громадянина України на в'їзд в Україну.

Так, згідно з пунктом 6 статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військово командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів.

За статтею 16 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану може встановлюватися особливий режим в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан.

Водночас, всупереч вимогам частини першої статті 64 Конституції України, згідно з якою конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України, можливість обмеження права громадянина України на в'їзд в Україну передбачають й інші акти національного законодавства.

Зокрема, згідно із частиною третьою статті 28 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 квітня 2000 року пропуск через державний кордон України пасажирів, екіпажів, бригад тощо (а отже і громадян України – авт.), серед яких є особи з симптомами інфекційних хвороб, дозволяється після проведення медичного огляду цих осіб.

Відповідно до частини першої статті 29 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року в'їзд на територію України громадян України з країн (місцевостей), де зареєстровано особливо небезпечні хвороби, дозволяється за наявності документів, передбачених міжнародними угодами і санітарним законодавством України. Отже, в разі відсутності зазначених документів в'їзд громадян України з таких країн (місцевостей), унеможлиблюється.

У пункті 12 затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1999 року № 696 на виконання зазначеного Закону Правил санітарної охорони території України взагалі передбачалося, що у разі невиконання вимог, передбачених цими Правилами, відповідні державні органи можуть заборонити в'їзд в Україну громадян України.

Зазначені Правила втратили чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2011 року № 893, однак затверджені нею чинні нині Правила санітарної охорони території України також є недосконалими. Зокрема, відповідно до їх пункту 16 в'їзд на територію України громадян України з інших держав (територій), де зареєстровані інфекційні хвороби, що мають міжнародне значення, дозволяється за наявності документів, передбачених санітарним законодавством та міжнародними договорами України. Тобто в ньому встановлюються обмеження права громадянина України на в'їзд в Україну. А в пункті 35 передбачається, що особі (а отже і громадянину України – авт.), може бути відмовлено у в'їзді в державу, якщо вона не дає згоди на проведення протиепідемічних або профілактичних заходів.

Наведені положення зазначених законів і Правил суперечать вимогам частини першої статті 64 Конституції України і мають бути узгоджені з ними.

Можливість обмеження права на повернення в Україну передбачає, на наш погляд, і стаття 313 Цивільного кодексу України «Право на свободу пересування». Серед складових цього права у частині третій зазначеної статті передбачено право фізичної особи, яка є громадянином України, на безперешкодне повернення в Україну, а її частина четверта встановлює, що фізична особа може бути обмежена у здійсненні права на пересування лише у випадках, встановлених законом.

Певна специфіка реалізації права громадянина України на в'їзд в Україну має місце стосовно тимчасово окупованої території України. Відповідно до частини першої статті 10 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року громадяни України мають право на вільний та безперешкодний в'їзд на тимчасово окуповану територію і виїзд з неї через контрольні пункти в'їзду-виїзду за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України.

Постає питання, чи є виїзд з тимчасово окупованої території України на її іншу територію реалізацією права громадянина України на в'їзд в Україну? На це питання, як гадаємо, відповідь має бути негативною. Адже, відповідно до частини першої статті 1 зазначеного Закону тимчасово окупована територія України є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України. Тому особа,



яка виїздить з такої території, вже перебуває в Україні. У даному випадку, на нашу думку, мова має йти про специфіку реалізації на тимчасово окупованій території України права на свободу пересування на території України.

*Висновки.* Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що в Україні приділяється певна увага конституційно-правовому регулюванню права громадянина України на в'їзд в Україну. Водночас у цьому питанні є певні недоліки. Має місце неузгодженість термінів, що вживаються у внутрішніх законодавчих актах, між собою, а також з термінами, що застосовуються у міжнародно-правових актах. Недостатньо повно закріплено у Законі України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» перелік документів, що дають право громадянам України на в'їзд в Україну. Деякі акти національного законодавства передбачають можливість обмеження права громадянина України на в'їзд в Україну всупереч вимогам частини першої статті 64 Конституції України, згідно з якою конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Подальше вдосконалення конституційно-правового регулювання права громадянина України на в'їзд в Україну із врахуванням викладених вище пропозицій, на нашу думку, сприятиме приведенню національного законодавства з цього питання та практики його застосування у відповідність до загальноєвропейських принципів і норм міжнародного права.

#### **Список використаної літератури**

1. Бритченко С. П. Науково-практичний коментар Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» / С. П. Бритченко, С. Б. Чехович. – Київ : Алерта, 2005. – 164 с.
2. История разработки пункта 2 статьи 13 Всеобщей декларации прав человека // E/CN.4/Sub.2/220. – Russian. – Annex III. – Page 1-13.
3. История разработки статьи 12 проекта Пакта о гражданских и политических правах // E/CN.4/Sub.2/220. – Russian. – Annex IV. – Page 1-12.
4. Свобода передвижения. Рабочий документ по праву на свободу передвижения и связанным вопросам, подготовленный г-ном Владимиром Буткевичем во исполнение решения 1996/109 Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Комиссии по правам человека Экономического и Социального Совета ООН // E/CN.4/Sub.2/1997/22 21 July 1997. – 29 p.
5. Піскун О. І. Основи міграційного права : порівняльний аналіз / О. І. Піскун. – Київ : МП Леся, 1998. – 360 с.
6. Исследование о дискриминации, касающейся права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну // E/CN.4/Sub.2/220 Russian. – 128 p.
7. Динько О. Ф. Зміст і гарантії забезпечення реалізації свободи пересування людини та громадянина в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 – конституційне право / Олександр Феодосійович Динько; Національна академія внутрішніх справ України. – Київ, 2003. – 18 с.
8. Максименко С. В. Міжнародно-правове регулювання права на свободу пересування і вибір місця проживання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 – міжнародне право / Сергій Валерійович Максименко; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2006. – 18 с.
9. Проект принципов свободы и недопустимости дискриминации в отношении права каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну. – Нью-Йорк : Организация Объединенных Наций, 1974. – 17 с.
10. Порядок виїзду з України і в'їзду в Україну. Правовий статус іноземців : наук.-практ. комент. та норм.-пр. акти / М. І. Хавронюк, Б. В. Пращаєв, М. І. Марченко, С. Г. Трофимов. – Київ : Правові джерела, 1998. – 448 с.

11. Суботенко В. П. Відповідність розділу II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» міжнародним зобов'язанням України у сфері прав людини / В. П. Суботенко; упоряд. : В. Д. Андрієнко. – Київ : Фенікс, 2010. – 208 с.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2015 р.

**M. O. Lyubchenko**

### **CONSTITUTIONAL-LEGAL REGULATION OF A UKRAINIAN CITIZEN'S RIGHT TO ENTER UKRAINE**

*The article deals with the analysis of the theoretical and legislative aspects of the constitutional and legal regulation of a Ukrainian citizen's right to enter Ukraine and the substantiation of the suggestions concerning the improvement thereof.*

*The article reviews the history of fixing one's right to enter his/her country in international instruments and the national legislation and analyzes the correlation between the terms «return» and «entry» as well as the word combinations «right to enter own country» and «right to enter the country a citizen of which the individual is» used for the formulation of the said right.*

*It is noted that the Universal Declaration of Human Rights dated December 10, 1948 was the first international instrument declaring the right of every person to return to his/her country. Later on it was reflected in universal and regional international legal instruments on human rights.*

*It is emphasized that the right of a Ukrainian citizen to enter Ukraine was duly regulated only after it declared independence while this right was restricted in a certain way in the USSR legislation.*

*The article states that the right to enter Ukraine was fixed in the Ukrainian Citizens' Right to Leave Ukraine and to Enter Ukraine Act of Ukraine dated January 21, 1991 for the first time at the legislative level. According to the first part of Article 1 of the said Act, a Ukrainian citizen is entitled to enter Ukraine. The use of the term «entry» and not the term «return» in the Act is considered reasonable since it provides also this right for the Ukrainian citizens who were born abroad and have never been to Ukraine.*

*It is noted that this right was subsequently fixed in the Constitution of Ukraine dated June 28, 1996. In accordance with the second part of its Article 33, a Ukrainian citizen cannot be deprived of the right to return to Ukraine at any time.*

*The documents confirming a Ukrainian citizen's right to enter Ukraine are considered.*

*The matter concerning the possibility to restrict this right is analyzed. Attention is paid to the provisions of the fourth part of Article 2 of the Ukrainian Citizens Exit from and Entry to Ukraine Procedure Act of Ukraine according to which the right of a Ukrainian citizen to enter Ukraine cannot be restricted under any circumstances. Arguments are offered that this version of the said provision is contrary to the second part of Article 64 of the Constitution of Ukraine in accordance with which the said right may be restricted in case of martial law or state of emergency.*

*The conclusion is drawn that in our country they pay attention to the constitutional and legal regulation of a Ukrainian citizen's right to enter Ukraine. The offers concerning the further improvement thereof are substantiated.*

**Keywords:** *the right to enter the country, freedom of movement, constitutional-legal regulation, a Ukrainian citizen, national legislation, international instruments.*